

VU Research Portal

Lissabon en de spagaat van Kok

den Butter, F.A.G.

published in
Socialisme en Democratie
2005

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)
den Butter, F. A. G. (2005). Lissabon en de spagaat van Kok. *Socialisme en Democratie*, 62(3), 29-33.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:
vuresearchportal.ub@vu.nl

Lissabon en de spagaat van Kok

FRANK DEN BUTTER

In maart 2000, tijdens een topontmoeting in Lissabon, spraken de Europese regeringsleiders af dat de Europese Unie in 2010 de meest dynamische en concurrerende kenniseconomie in de wereld zou zijn. Europa moest dus de Verenigde Staten als economische grootmacht voorbijstreven. Dit leek een mooi streven in de tijd dat de internet-hype een hoogtepunt beleefde. Bovendien moest de economische wereldmacht die Europa zou worden ook nog eens in staat zijn tot een duurzame, milieuvriendelijke economische groei met meer en betere banen en een grotere sociale cohesie. Deze ambities zijn vastgelegd in allerlei economische doelstellingen waaraan de EU-lidstaten in 2010 dienen te voldoen. Zo wordt gestreefd naar een arbeidsparticipatie van 70% en naar een fikse reductie van de uitstoot van broeikasgassen in overeenstemming met het verdrag van Kyoto.

Kennelijk is deze doelstellingsgerichte beleidsstrategie geïnspireerd door het succes van de criteria van Maastricht. Anders dan bij het Verdrag van Maastricht is er echter geen stok achter de deur voor de afzonderlijke EU-lidstaten om ook daadwerkelijk aan de doelstellingscriteria te voldoen. Voor een belangrijk deel wordt de voortgang die Europa boekt afgelezen aan

verschillende indicatoren. Het probleem daarbij is dat er in de vele beraadslagingen steeds meer indicatoren bijkomen, zodat de strategie alleen al vanuit dit oogpunt zeer onduidelijk en gecompliceerd wordt. De uitvoering van de strategie is vooral een zaak van de nationale regeringen. De zogeheten 'open methode van coördinatie' staat hierbij centraal. In deze methode wordt bijgehouden in hoeverre de afzonderlijke lidstaten zich houden aan de afspraken. Dit proces van *benchmarking* en *blaming and shaming* kent echter geen harde sancties.

NA-APERIJ

Halverwege de doelstellingsperiode is de Lissabon-strategie aardig in het slop geraakt. Zeker nu de internet-hype inderdaad een hype blijkt te zijn, wordt met name de groeidoelstelling nog lang niet gerealiseerd. Bovendien lijkt Europa in dit opzicht verder bij de Verenigde Staten achterop te raken. Om de Lissabon-strategie nieuw leven in te blazen riep de Europese Commissie een zogeheten *high level group* in het leven, onder leiding van Wim Kok. De taak van de gezaghebbende commissieleden was aan te geven welke beleidsmaatregelen op Europees en nationaal niveau nodig zijn om de Lissabon-strategie toch nog een kans van slagen te geven. In november 2004 werd het rapport uitgebracht, onder de titel *Facing the challenge, the Lissabon strategy for growth and employment*.

29

Over de auteur Frank den Butter is hoogleraar Algemene Economie aan de Vrije Universiteit in Amsterdam

Noten zie pagina 33

Het stuk bevat allerhande, in algemene termen geformuleerde beleidsaanbevelingen. De vraag is of die echt helpen om de groei, de werkgelegenheid, de sociale cohesie en de duurzaamheid in Europa te bevorderen. Vooral nog lijkt de Lissabon-strategie vooral veel werk en inkomen op te leveren voor Europese ambtenaren en onderzoekers. Vooraf was namelijk al duidelijk dat de missie van Kok en de zijnen een zeer moeilijke was. De voornaamste doelstellingen van de Lissabon-strategie staan elkaar in de weg en zijn conflicterend. Een economische groei zoals die in de Verenigde Staten zal ten koste gaan van typisch Europese doelstellingen als duurzaamheid en sociale cohesie. Zonder een duidelijke keuze over de mate van afruil tussen die doelstellingen komt het beleid in een spagaat terecht.

Kok en de zijnen moesten bovendien een rapport opleveren waarin alle divergerende denkbeelden aan bod komen. Zo zal het voor een echte Europeaan een genoegen zijn te lezen dat Europa weliswaar economisch sterker dient te worden dan de Verenigde Staten, maar ook: 'whether it is life expectancy, infant mortality rates, income inequality or poverty, Europe has a much better record than the us'. Even later schrijven Kok c.s. zelfs: 'The Lissabon strategy is not an attempt to become a copycat of the us – far from it.' Toch wordt in de benchmarking op basis van de indicatoren voortdurend op het gebied van de economische bedrijvigheid een vergelijking met de Verenigde Staten gemaakt. De belangrijkste aanbevelingen in het rapport liggen dan ook in het verlengde van zo'n vergelijking. Het zijn niet meer dan herhalingen van de voornaamste statements die eerder vanuit Brussel te horen waren en die binnen de ver-
toogcoalitie van voor Brussel werkende wetenschappers passen.

Natuurlijk bevat het rapport van Kok en de zijnen wat nieuwe nuances. Maar kort gezegd komt het er toch op neer dat er meer in onderzoek en ontwikkeling (o&o) en in onderwijs geïnvesteerd dient te worden. Er moet een *Euro-pese Research Council* komen en meer geld voor

onderzoekers. Goede onderzoekers moeten voor Europa behouden blijven en via een betere samenwerking moet er meer concurrentie komen. Dit laatste geldt speciaal voor het dienstenverkeer.

Ook wordt betoogd dat het verkeerd is dat Europa meer in de rest van de wereld investeert dan de rest van de wereld in Europa. Dit is een interessant punt dat verdere uitwerking verdient. De vraag is namelijk hoe dat te verhelpen

De voltooiing van de Europese markt, globalisering en informatisering bevorderen arbeidsdeling en specialisatie. Steeds meer werk wordt uitbesteed, ook internationaal. Dat is eerder een uitdaging dan een bedreiging

valt in een wereld waarin de Verenigde Staten een enorm spaartekort hebben en Europa vanwege de vergrijzing relatief veel pensioenkapitaal opbouwt.

BEZWAREN

Het probleem van de spagaat die Kok en de zijnen moeten maken is dat de uitgangspunten van de Lissabon-strategie niet met elkaar te verenigen zijn. Genoemd is al dat er sprake is van een afruil (*trade-off*) tussen de verschillende doelstellingen. Zo gaat een inkomenshervreiding, die de inkomensongelijkheid doet verminderen, in het algemeen ten koste van het tempo van de economische groei.¹ Hetzelfde geldt voor een op solidariteit berustend stelsel van sociale zekerheid dat bevorderlijk is voor de sociale cohesie. Ook tussen duurzaamheid en economische groei bestaat een afruil, in de zin dat minder belasting van het milieu en een ontkoppeling tussen energiegebruik en productie in beginsel een rem op de economische groei betekenen. Bij het

formuleren van de Lissabon-doelstellingen zijn de keuzes die in deze afzuilsituaties gemaakt moeten worden, verdoezeld.

Een tweede probleem is dat deze keuzes op Europees niveau van land tot land zullen verschillen. Dit is juist wat Europa zo anders maakt dan de Verenigde Staten. Sociale zekerheid en zorg worden in de Verenigde Staten voor het overgrote deel uit de federale begroting betaald. Weliswaar bestaan er kleine verschillen tussen de staten, bijvoorbeeld ten aanzien van het wettelijk minimumloon, maar het laat zich aanzien dat de verschillen in politieke voorkeur tussen de staten ten aanzien van deze overheidsvoorzieningen betrekkelijk gering zijn. In Europa is dat anders. Daarom moet daar ieder land vrij zijn om een eigen keuze te maken in de mate waarin men aan solidariteit in de sociale zekerheid en aan inkomensgelijkheid hecht. Daarbij komt nog dat de mate van vergrijzing en, in samenhang daarmee, de pensioenproblematiek in Europa van land tot land sterk verschilt.

Het derde probleem met de Lissabon-strategie houdt hiermee verband. Niet ieder land kan op alle Lissabon-criteria even goed scoren en dat moeten we ook niet willen. Dit maakt de *blaming and shaming* van de open methode van coördinatie op Europees niveau weinig relevant. Die methode gaat er ook nog eens vanuit dat er op Europees niveau meer informatie zou zijn over het optimale beleid voor een land dan bij de regering van dat land zelf.

Een vierde probleem ligt bij de nadruk op de O&O-uitgaven. Hier doet de streefwaarde van 3% BNP voor alle landen geen recht aan de verschillen in dynamiek en economische structuur tussen de lidstaten van de EU. Gegevens over O&O-uitgaven, die geacht worden een indruk te geven van het innovatief vermogen van een land, zijn namelijk sterk gericht op technologische innovaties in de productiesfeer. Hoewel ik indertijd met Francis Wollmer² moeite had om een positief verband tussen O&O-uitgaven en productiviteit te vinden, toont later en meer geavanceerd onderzoek³ dat er inderdaad een positief verband bestaat. Maar of dat nu vol-

doende reden is voor Kok c.s. om op te merken: 'The evidence is overwhelming that the higher research and development expenditure the higher subsequent productivity growth'? Immers, ook andere dan hoogwaardig technologische innovaties in de productiesfeer zijn belangrijk voor de economische groei. Kok c.s. erkennen dit: 'More and more value generating lies in distribution, financing, marketing and service rather than manufacturing the original product – important though that remains.' Hiermee benadrukken Kok c.s. het belang van waardecreatie en innovaties in de transactiesfeer. De gegevens over O&O-uitgaven omvatten echter vooral innovaties die in de productiesfeer liggen en innovaties in de transactiesfeer worden niet meegenomen. Daarom is het, zeker voor Nederland, niet erg dat de O&O-uitgaven achterblijven bij de vrij arbitraire doelstelling van 3% BNP. Dit laat overigens onverlet dat ook in de transactiesfeer hoogwaardige kennis nodig is.

ALTERNATIEF

Als de Lissabon-strategie niet werkt, welk beleid is dan wel nodig om Europa economische voorspoed te brengen? Eerst en vooral dient dat beleid rekening te houden met verschillen in preferenties en economische structuur tussen de EU-lidstaten. Nogmaals zij opgemerkt dat Europa niet op Amerika lijkt en het Amerikaanse (Anglo-Saksische model) moet dan ook niet naar Europa worden getransplanteerd.⁴ De productiviteit per uur is in de West-Europese landen niet lager dan in de Verenigde Staten. Het inkomen per hoofd is wel lager maar dat komt doordat Europeanen minder uren per week werken en langer vakantie hebben. Daar is niets mis mee omdat het hier, naar het zich laat aanzien, om een verschil in preferenties gaat. Werken in twee banen, overdag en 's avonds (*moonlighting*) is nu niet iets waar Europeanen naar uitkijken. Wel is het vanwege de vergrijzing en vanwege de steeds langer durende opleidingen nodig dat aan het eind van de carrière langer met werken wordt doorgegaan. Vandaar dat veel Europese

landen terecht een beleid voeren om langer doorwerken aantrekkelijk en vroeg uittreden onaantrekkelijk te maken.

Op het gebied van de sociale zekerheid, de arbeidsmarkt en de inkomensverdeling dienen Europese landen een nationaal beleid te voeren, dat vanuit het perspectief van hun eigen preferenties optimaal is. Daarbij moet worden voorkomen dat dit beleid negatieve externe effecten heeft voor de overige lidstaten. Hier geldt de analogie met marktfalen binnen een land, wanneer optimaal keuzegedrag op individueel niveau op macro-niveau niet tot een sociaal wenselijke uitkomst leidt. Een groot deel van de gewenste beleidscoördinatie vindt nu al plaats via het monetair beleid van de Europese Centrale Bank en via het budgettair beleid op basis van de spelregels van het Stabiliteits- en Groeipact (voor zover deze niet te rigide zijn).⁵ Beleidscoördinatie op de gebieden waar de Lissabon-indicatoren betrekking op hebben, kan hier weinig aan toevoegen. Inkomenssolidariteit en risicosolidariteit via overheveling van gelden lijken binnen Europa vooralsnog een brug te ver.⁶ Voor het milieubeleid is vooral coördinatie op mondiaal niveau gewenst.

De voltooiing van de Europese markt en, in meer algemene zin, de globalisering en informatisering bevorderen de arbeidsdeling en specialisatie. Het zijn juist deze arbeidsdeling en specialisatie die een belangrijke bron voor economische groei vormen. Een uiting hiervan is de tendens om steeds meer werk uit te besteden, nationaal in de dienstverlening, maar ook internationaal – men spreekt dan van *outsourcing* of *offshoring*. Dit verschijnsel dient eerder als een uitdaging dan als een bedreiging te worden opgevat. Het betekent dat vooral aandacht nodig is voor de dynamiek op de arbeidsmarkt waarbij aan de ene kant voldoende nieuwe productieve banen worden gecreëerd, maar waarbij aan de andere kant ook oude, onproductieve banen niet te lang in stand mogen worden gehouden. Juist op dit punt lijkt de Europese arbeidsmarkt nogal star te zijn in vergelijking met die in de Verenigde Staten.⁷ Gegevens over bruto baan-

creatie en baanvernietiging zijn in dit verband uiterst relevant. Wanneer men dan toch op Europees niveau aan benchmarking wenst te doen, zouden deze gegevens een prominente plaats moeten krijgen in de verzameling Lissabon-indicatoren.

Ook het stelsel van sociale zekerheid, inclusief de levensloopregeling, dient op facilitering van een goede arbeidsmarktdynamiek toegerust

De hamvraag is hoeveel vrije tijd, sociale geborgenheid en milieukwaliteit Europeanen bereid zijn op te offeren voor een economische groei in overeenstemming met de ambities van Lissabon

te zijn. Werkenden moeten in staat gesteld worden (en geprikkeld worden) om in een vroeg stadium van onproductieve banen naar productieve banen te verkassen. Dat heet de irrigatiefunctie van de sociale zekerheid.

De toenemende specialisatie en arbeidsdeling hebben tot gevolg dat de coördinatie van werkzaamheden en daarmee de binnenlandse dienstverlening en internationale handel een steeds belangrijker rol gaan spelen. Dit zijn werkzaamheden die niet in de productiesfeer, maar in de transactiesfeer liggen. De vraag daarbij is welke functies uit de productieketen men wil behouden en welke men wil uitbesteden. In de hoog ontwikkelde economieën met hoge loonkosten is het essentieel om op dit gebied innovatief te zijn. Het lijkt gewenst om zoveel mogelijk de regie- en handelsfunctie in de keten in eigen hand te houden en daarbij de transactiekosten zo laag mogelijk te houden. Het goed kunnen inschatten van risico's, kennis over de kwaliteiten van de producenten en over de wensen van de afnemers, kennis van de plaatselijke

culturen en gebruiken en de opbouw van vertrouwen in bestendige handelsrelaties dragen bij tot het verlagen van de transactiekosten. Creativiteit en technologische kennis kunnen desgewenst worden ingekocht, maar dan is wel kennis nodig om met die creativiteit en technologie veel waarde te kunnen genereren. Dit vergt een innovatief vermogen dat de essentie van de regie- en handelsfunctie in (internationaal) ondernemerschap vormt. In Nederland illustreren – afgezien van de bekende multinationals – de baggerindustrie en de agrofood-industrie het toenemend belang van de regie- en handelsfunctie nu de feitelijke productie steeds meer uit ons land verdwijnt.

CONCLUSIE

De meeste aanbevelingen in het rapport *Facing the challenge* vormen een herhaling van bekende Europese beleidsmantra's. De Lissabon-strategie

is te sterk gericht op hoogwaardige technologische kennis in de productiesfeer en de ambities zijn bovendien intern strijdig. Natuurlijk was het vrijwel onmogelijk voor Kok c.s. om in zo'n rapport de gevestigde belangen te omzeilen. Juist de gevestigde belangen, van zowel werkgeversorganisaties, vakbeweging als overheden, staan fundamentele structurele veranderingen in Europa in de weg. Dit conservatisme geldt ook voor het traditionele economische beleidsdenken in Europa dat te weinig aandacht heeft voor innovaties in de transactiesfeer en voor de dynamiek op de arbeidsmarkt. De hamvraag is echter welke wensen de Europeanen hebben ten aanzien van de economische groei en hoeveel vrije tijd, sociale geborgenheid en milieukwaliteit zij bereid zijn op te offeren voor een groei in overeenstemming met de ambities van Lissabon. Zonder antwoord op die vragen wordt het nooit wat met de Europese eenwording in diversiteit.

Literatuur

- Ark, B. van, E. Bartelsman e.a., 2004, *Fostering excellence: challenges for productivity growth in Europe*. Paper for the Informal Competitiveness Council, Maastricht, 1-3 July 2004.
- Blanchard, O., 2004, *The economic future of Europe*. NBER Working paper 10310, NBER, Cambridge Ma.
- Buti, M. en A. Sapir (red.), 1998, 'Economic Policy', in: *EMU: A Study by the European Commission Services*, Oxford University Press, Oxford.
- Butter, F.A.G. den, en F.J. Wollmer, 1992, *Endogenising Technical Pro-*

- gress in the Netherlands*, Beleidsstudies Technologie Economie nr. 22, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.
- Butter, F.A.G. den, en C.A. Hazeu, 2002, 'Arbeidsmarkt- en sociaal beleid in Europa; tussen coördinatie en concurrentie', in: C.A. Hazeu en G.J. Kronjee (red.), *De Vitaliteit van de Nationale Staat in een Internationaliserende Wereld*, Wolters-Noordhoff, Groningen, blz. 111-126.
- Dalen, H.P. van, S.A. van der Geest, J. Swank en M. Varkevisser, 2004, 'Europa en de prijs voor solidariteit', in: *Economisch Statistische Berichten*, 89, blz. 237-439.

- Groot, H.L.F. de, R. Nahuis en P.J.G. Tang, 2004, *Is the American model miss World? Choosing between the Anglo-saxon model and a European style alternative*, CPB Discussion paper no. 40, October 2004
- Jacobs, B., R. Nahuis en P.J.G. Tang, 2002, 'Sectoral productivity growth and R&D spillovers in the Netherlands', in: *The Economist* 150, blz. 181-210.
- Kok, W., e.a., 2004, *Facing the challenge: the Lisbon strategy for growth and employment, report from the high level group*, European Communities, Luxemburg.

33

Noten

1. Zie ook Van Dalen c.s., 2004.
2. Zie Den Butter en Wollmer, 1992, pp. 75-76.
3. Zie bijvoorbeeld Jacobs, Nahuis en Tang, 2002.
4. Zie hierover o.m. Blanchard, 2004 en De Groot, Nahuis en Tang, 2004.
5. Zie bijvoorbeeld Buti en Sapir, 1998.
6. Zie Den Butter en Hazeu, 2002.
7. Zie Van Ark, Bartelsman e.a., 2004.